

RENCONTRES FONCIERES DE BUJUMBURA, 3, 4 et 5 JUIN 2014

Nouvelles politiques de sécurisation foncière dans les pays d'Afrique sub-saharienne

L'enquête parcellaire au cœur de la reconnaissance des droits fonciers Défis de pérennisation des nouveaux dispositifs de gestion foncière

1. Présentation générale

Après l'édition au Burundi des Rencontres Foncières de Bujumbura en 2011, la Coopération suisse renouvelle l'expérience en organisant en juin 2014 les Rencontres Foncières de Bujumbura II.

Ces rencontres visent à apporter des éclairages conceptuels et des éléments de comparaison à partir de la présentation, la discussion et la mise en perspective d'études de cas sur les nouvelles politiques de sécurisation foncière dans les pays d'Afrique sub-saharienne. Plus spécifiquement les Rencontres Foncières de Bujumbura traiteront deux thèmes en particulier:

- le premier thème porte sur l'enquête parcellaire comme élément central des nouveaux dispositifs de reconnaissance des droits fonciers dits « coutumiers ». Il s'agira notamment d'analyser les liens entre d'une part, la nature de l'insécurité foncière à combattre, les types de droits fonciers et détenteurs de droits à sécuriser ainsi que la nature des conflits à résoudre et, d'autre part, les modalités d'organisation et de conduite de l'enquête parcellaire;
- le second thème porte sur les défis et les pistes de solutions concernant la pérennisation institutionnelle, financière et technique des nouveaux dispositifs de gestion foncière locale dans lesquelles ces enquêtes s'insèrent.

Au-delà de l'échange d'expériences et du débat d'idées, ces rencontres visent également à faire émerger de nouvelles pistes d'intervention et à contribuer au processus en cours d'élaboration et de mise en œuvre de nouvelles politiques de sécurisation foncière. Pour les acteurs du Burundi, de la RD Congo ou du Rwanda, ces rencontres permettront de mieux faire connaître les nouvelles politiques foncières déjà engagées ou envisagées et de bénéficier d'éclairages et de regards extérieurs. Les autres participants y trouveront des éléments de cadrage scientifique et la présentation de nombreuses études de cas. Ces rencontres seront un lieu de débats grâce à la place importante qui sera accordée aux temps de discussions et d'échanges.

2. L'enquête parcellaire au cœur des processus de sécurisation foncière

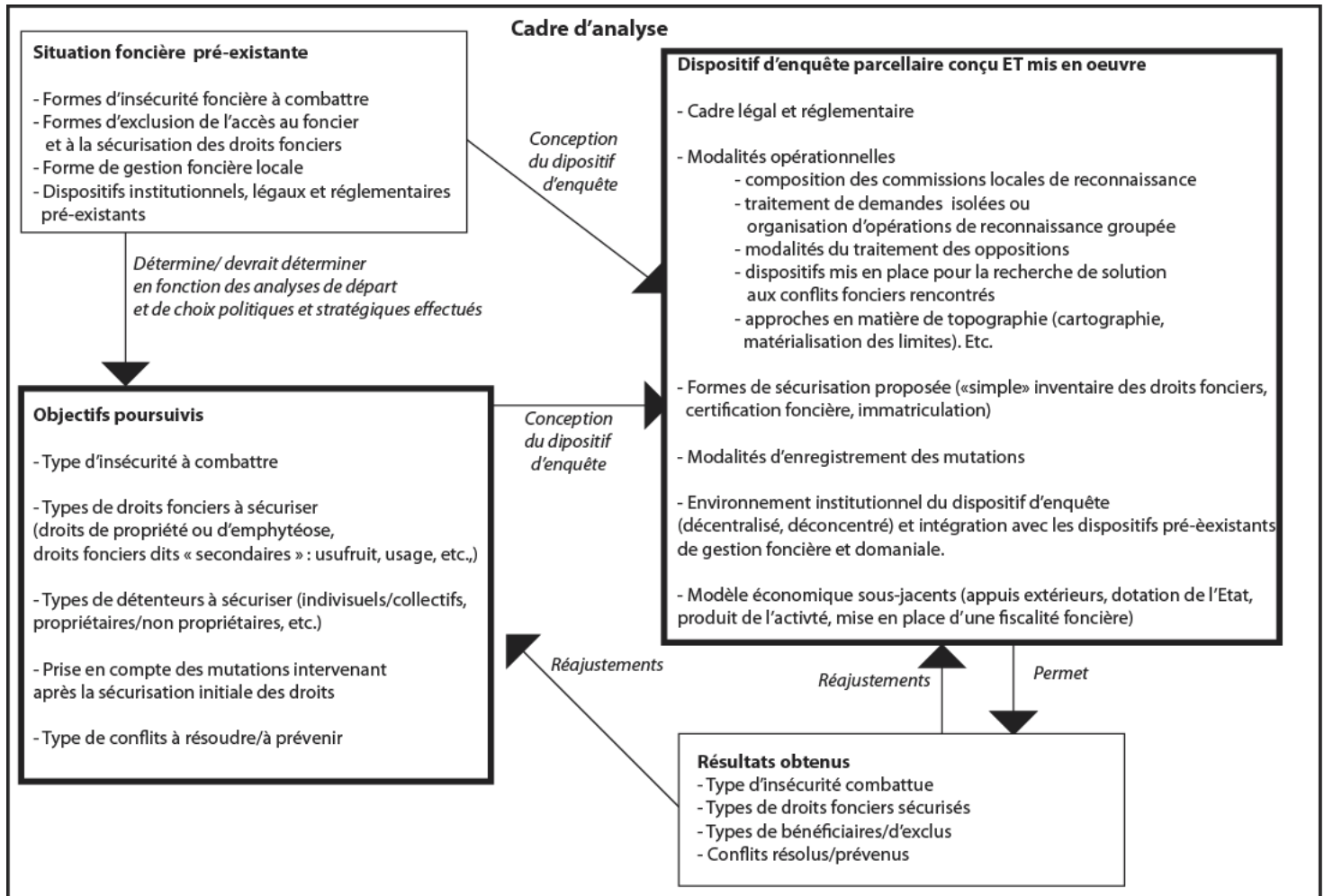
Si la plupart des nouvelles politiques de sécurisation foncière se fondent sur un processus de reconnaissance des droits fonciers dits « coutumiers » à travers la réalisation d'enquêtes parcellaires, locales, publiques et contradictoires ou supposées telles, ces enquêtes diffèrent significativement d'un pays à l'autre. Ces enquêtes parcellaires, dans leur diversité, seront placées au centre des présentations et des débats lors des rencontres foncières de Bujumbura. Parmi les éléments d'intérêt, on retiendra :

- (i) Le processus et les modalités de prise en compte et d'intégration des pratiques foncières locales préexistantes dans la conception de ces enquêtes varient nettement d'un pays à l'autre;
- (ii) Le spectre des droits fonciers pris en compte diffère selon les pays, de la seule reconnaissance des droits de propriété ou d'emphytéose à la prise en considération effective, et non pas seulement dans les textes législatifs et réglementaires, des droits fonciers dits « secondaires » (usufruit, usage, etc.). Selon l'approche retenue et les modalités d'opérationnalisation des enquêtes, un type d'origine des droits fonciers sécurisés peut être privilégié au détriment d'un autre. De même, dans certains cas, le droit reconnu est nécessairement « individualisé » alors que dans d'autres cas, il peut être aussi « collectif », au nom d'une communauté familiale, lignagère ou communautaire. In fine, les bénéficiaires et les « non-bénéficiaires » ne seront pas les mêmes en fonction des choix opérés au moment de la conception du type d'enquêtes parcellaires à conduire et de leur mise en œuvre;
- (iii) Les modalités opérationnelles de reconnaissance des droits fonciers varient également significativement selon les pays : modalités de composition des commissions locales de reconnaissance des droits, traitement de demandes ponctuelles et/ou organisation d'opérations de reconnaissances groupées, modalités du traitement des oppositions, dispositifs spécifiques mis en place pour la recherche de solution aux conflits fonciers rencontrés, approches utilisées en matière de matérialisation des limites sur le terrain et de cartographie des parcelles;
- (iv) La formalisation des droits fonciers reconnus localement va de l'établissement de « simples » procès-verbaux d'enquête ici, à la délivrance de certificats fonciers ou de titres fonciers ailleurs ;

Ces différentes considérations concernant la diversité des enquêtes parcellaires seront resituées dans le cadre d'analyse présenté ci-après. Ce schéma montre les interactions entre :

- une situation foncière préexistante ;
- les objectifs recherchés notamment en termes de droits et de bénéficiaires à sécuriser mais également des types de conflits à résoudre ou à prévenir et du type de sécurisation foncière à apporter;
- la base légale, les modalités opérationnelles et le cadre institutionnel du dispositif d'enquête parcellaire;

- les résultats obtenus en fonction des choix réalisés au moment de la conception des enquêtes mais également des réussites et des contraintes qui s'observent au moment de leur mise en œuvre sur le terrain.



3. La pérennisation des nouveaux dispositifs locaux de gestion foncière: un défi essentiel et commun à l'ensemble des pays

Si l'enquête parcellaire est placée au centre des débats des Rencontres Foncières de Bujumbura, la question de la pérennisation, financière et technique des nouveaux dispositifs de gestion foncière locale mis en place sera également traitée dans un deuxième temps. Cette pérennisation constitue un enjeu essentiel et commun à l'ensemble des pays et s'avère, de manière générale, l'un des points faibles des réformes en cours.

Quelle que soit la qualité du dispositif d'enquêtes parcellaires mis en place, si la pérennisation de l'ensemble du système n'est pas assurée les efforts resteront vains. Différentes pistes de pérennisation sont d'ores et déjà envisagées et partiellement mises en œuvre dans les différents pays : soutien de l'Etat (sous forme de dotation annuelle ou de prise en charge des agents) ; autofinancement du service via le produit des activités, celles de la reconnaissance et de la sécurisation initiales des droits coutumiers d'abord puis celles de l'enregistrement des mutations ensuite ; relance ou mise en place d'une fiscalité foncière locale ; mise en place de dispositifs de suivi-

évaluation, d'appui et de contrôle ; souci de maîtriser les « effets projet » ou comment faire pour que le système continue de fonctionner après le départ d'un bailleur de fond.

Il y a lieu aussi de s'interroger sur les avantages et inconvénients respectifs des différentes formes institutionnelles des nouveaux dispositifs pour la reconnaissance et la formalisation de ces droits (dispositifs de gestion foncière décentralisée au Burundi, au Burkina ou à Madagascar ou relevant des services centraux et déconcentrés de l'Etat comme au Rwanda).

4. Organisation des rencontres foncières de Bujumbura

Les interventions et discussions associeront des éléments d'analyse théorique et ceux tirés des pratiques de terrain. Les échanges et les débats seront nourris de la présentation de nombreuses études de cas dans différents pays. Le cas de la RDC occupera une place centrale. Les deux autres pays d'intervention de la Coopération suisse dans la Région des Grands Lacs, le Burundi et le Rwanda feront également l'objet d'une attention toute particulière. La présentation d'expériences dans d'autres pays (notamment Madagascar et Burkina-Faso) apportera des éléments de réflexion et de comparaison pour éclairer la conception et la mise en œuvre de nouvelles politiques foncières dans les pays de la région des Grands Lacs.

Bien que les interventions seront centrées sur le dispositif d'enquêtes parcellaires et les solutions mises en place ou envisagées pour la pérennisation des nouveaux systèmes de sécurisation des droits fonciers, des éléments de cadrage seront présentés pour chaque pays, objet d'une ou plusieurs interventions : problématiques foncières majeures, lignes de force de la nouvelle la politique foncière, cadre légal et réglementaire.

Les « Rencontres foncières de Bujumbura » se tiendront en langue française. Elles réuniront des participants d'horizon professionnel divers intervenant dans le domaine de la sécurisation foncière et de la mise en œuvre des nouvelles politiques foncières. Elles permettront ainsi le dialogue et l'échange d'expériences entre praticiens de terrains, responsables politiques et institutionnels, représentants d'organisations de la société civile, partenaires techniques et financiers, chercheurs et experts internationaux.

Les Rencontres Foncières de Bujumbura donneront lieu à la publication d'actes qui réuniront l'ensemble des présentations et contributions et proposeront, sur la base des échanges et des discussions, un certain nombre de recommandations pour la conception et la mise en œuvre des enquêtes parcellaires et la pérennisation des nouveaux dispositifs de gestion foncière locale.